

СЪХРАНЯВАНЕ НА ПАРКОВЕТЕ И ЗЕЛЕНИТЕ ПЛОЩИ НА СОФИЯ

Правно изследване

Септември 2004

**Изготвено от:
Инициатива местно самоуправление**



Supported by The U.S. Agency for International Development

LOCAL GOVERNMENT INITIATIVE

ИНИЦИАТИВА МЕСТНО САМОУПРАВЛЕНИЕ

С подкрепата на Американската агенция за международно развитие

Това изследване съдържа мнението на авторите и не отразява непременно позицията и политиката на Американската агенция за международно развитие.

СЪХРАНЯВАНЕ НА ПАРКОВЕТЕ И ЗЕЛЕНИТЕ ПЛОЩИ НА СОФИЯ

Предмет на изследването

Съществува сериозна загриженост за опазването на зелените площи на София. Няколко проучвания на общественото мнение показват голямото значение, което гражданите отдават на зелените площи, а важни документи като Стратегията за развитие на град София, разработена с помощта на Световната банка, установяват в каква степен зелените площи представляват специален ресурс за града. В последните години, обаче, големи части от градските паркове са прехвърлени в собственост на търговски дружества, а друга част от парковете и градините на София е възстановена на бившите собственици. Граждански организации в този момент са обезпокоени за статута и съществуващите практики на управление на градските паркове в София. Те лобират за защита на обществения интерес чрез насърчаване на прозрачността при вземането на решения в процеса на градоустройственото планиране. Тяхната цел е запазването на зелената система на София.

Ето защо, в интерес на гражданското общество и на местната власт е да се изследва правната рамка, да се идентифицират проблемите и да се представят идеи за практически, реалистични и справедливи решения за съхраняване на зелените площи в рамките на съществуващото законодателство.

Целта на това изследване е да представи анализ на правната рамка за градските паркове и на практическите проблеми, пред които е изправена Столичната община в контекста на градоустройственото планиране, управлението на общинската собственост, възстановяването на отчуждени имоти на бившите собственици и управлението на дейностите по поддържането на зелената система на столицата. Анализът и препоръките се основават на прегледа на съществуващото законодателство, регулиращо ролята на изпълнителната власт и на органите на местно самоуправление в тези области.

С оглед на ограниченото време за проучване и трудния достъп до информация, изследователският екип се съсредоточи върху проблемите на два парка – Борисовата градина и Южния парк, които са представителни за столицата и върху които бе фокусирано вниманието на гражданското общество през последните месеци.

Докладът ще послужи като основа на дискусиите относно възможността за подобряване на сегашните практики на администрацията и на Столичния общински съвет за постигане на по-ефективно управление на съществуващите градски паркове и прозрачност при вземането на решения за зелената система на София.

Зелена система на София – история и състояние¹

Първият регулационен план на София след Освобождението е приет през 1880 година. Планът отрежда много терени за обществени градини и паркове, изграждат се Александровската (Градската) градина, Царската Ботаническа градина, Царската Зоологическа градина, започва и алейното залесяване на софийските улици и булеварди. С градоустройствения план на столицата от 1892 година се отделя особено внимание на зелената система на София и е маркиран първият столичен парк – Борисовата градина, теренът на който е включвал предимно частни имоти, изкупени от собствениците им. Със същия план е очертано и началото на Южния парк в частта му около НДК и Арсенала – сега Южен парк - Първа част. Отреждането на тези терени за паркове се запазва и с всички последващи градоустройствени планове на столицата, одобрени съответно през 1928 год. и 1938 год.

Приетата през 1934 година Наредба-закон за застрояване на столица София създава предпоставки за изработването на Общ градоустройствен план на София. Задачата е поставена на известния европейски специалист проф. арх. Адолф Мусман, проектирал градоустройствени планове на Щутгарт и Дюселдорф. Професор Мусман успява само за две години да изпълни с високо професионално умение възложена му задача. Проектираният от него план, известен като плана „Мусман” е утвърден от Народното събрание през 1938 година с Наредба–закон за одобрение на Общия градоустройствен план на Столичната голяма община. Този план има изключително значение за градоустройственото развитие на София.

Идеята на арх. Мусман за превръщането на София в богато озеленен град е защитена чрез блестящо развитата мрежа от паркове и озеленени части на града. Трите големи парка - Западният, Южният и Дървенишкият, са обединени с други свободни пространства чрез един своеобразен „зелен ринг” и превърнати в една цялостна зелена система. Мощен „зелен клин” осигурява връзката на града с Витоша. Тази схема на зелената система се запазва във всички следващи градоустройствени планове, като се развива с нови паркови територии.

От проектираните големи градски паркове на София до Втората световна война са изградени само Борисовата градина и малка част от Западния парк.

През седемдесетте години на XX-ти век се проектира Южния парк в четири части и се осъществява изграждането на Първа, Втора и Трета част. За изграждане на парковата система на София е разработен и приет Генерален паркоустройствен план на столицата в периода 1984 -1986 год. През 1985-1986 год. е одобрен и проект за изграждане на Южен парк – четвърта част, който не е реализиран, тъй като не са проведени отчуждителните процедури за осигуряване на терени за целите на изграждането му върху имоти, частна собственост.

По данни към 1982 година на територията на София има 27 500 декара зелени площи, което представлява 14% от площта на столицата, с 20 кв.м зелена площ на жител. Цялата зелена система на столицата е създадена по изкуствен начин, което я прави изключително ценна за гражданите на София.

¹ Използвани са материали от:

- Интернет страницата на Столична община - www.sofia.bg
- Ковачев, Атанас, „Зелената система на София. Урбанистични аспекти”, София, 2001

През последните 15 години зелената система на столицата не се поддържа, от нея са откъснати почти 9 000 дка². От уличните насаждения - 120 000 дървета - са останали не повече от 85 000. По данни на общинската фирма „Озеленяване“ АД общата площ на поддържаните зелени площи към 2004 година е 10 850 дка. В момента в София има три зони за поддържане:

- Централно градско ядро, в което влизат парковете, градинките и скверовете с интензивно поддържане с площ от 4 500³ дка;
- Паркове, градини и извънградски паркове (лесопаркове) с обикновено поддържане;
- Улично поддържане.

С общинския бюджет на Столичната община за 2004 година общата сума, предвидена за поддържане на зелената система, е 2 000 000 лв., от които 1 500 000 лв. са предназначени за външни услуги и 500 000 лв. са преведени на 24-те района на столицата⁴. След проведен конкурс за обществена поръчка поддържането на зелената система на столицата е възложено на общинската фирма „Озеленяване“ ЕАД. За изграждане на нови паркове и градини, реконструкции и алейни насаждения не са предвидени средства.

При анализ на състоянието на зелената система през последните 15 години, се установява следното:

- за този период от време не са изградени нови общински зелени площи;
- дървесната растителност в парковете, градините и уличното озеленяване са в много лошо състояние, като в същото време не са засадени нови дървета и храсти, освен тези в Докторската градина;
- никоя от съществуващите водни площи не е ремонтирана и пусната в експлоатация (Борисова градина – езеро Ариана, Южен, Северен, Западен паркове, Народната библиотека „Кирил и Методий“) - изключение правят фонтаните пред Народния театър, Президентството, Централна баня и пл. „Славейков“;

За зелените площи през 2003 година бяха отпуснати средства, но в процеса на приемане на общинския бюджет не се проведе обществена дискусия за поддръжката и развитието на зелената система на столицата.

Сегашното състояние на зелената система на столицата е резултат на следните фактори:

- противоречива и непоследователна нормативна уредба
- неприлагане на съществуващите нормативни актове
- реституиране и разпореждане с имоти, общинска/държавна собственост, включени в територията на парковете и вътрешно-кварталните пространства

Правна уредба

А. Легална дефиниция

² 8 719 дка по данни на Дирекция „Архитектура и градоустройство“ на Столичната община.

³ 3 958 дка по данни на Дирекция „Архитектура и градоустройство“ на Столичната община.

⁴ По данни на Дирекция „Зелена система“ на Столичната община. Липсват данни за какви дейности е предвидена тази сума. Общинският бюджет за 2004 година на Столичната община не е публикуван и не е предоставен за публично обсъждане според изискванията на чл.11 ал.6 от Закона за общинските бюджети. Няма данни за средствата, отпуснати за поддържане на зелената система в бюджета за предходните години.

Разпоредбата на чл. 61 от Закона за устройство на територията (ЗУТ) предвижда, че в територията на общините се устройват озеленени площи, обединени в зелена система, като средство за подобряване на микроклимата и хигиенните условия и за организиране на отдиha на населението. Законодателят прави следното разграничение на озеленените площи:

- озеленени площи, предназначени за **широко обществено ползване** – основа на зелената система, предназначени за трайно задоволяване на обществени потребности от национално или общинско значение - включват паркове, градини, улично озеленяване, изънселищни паркове и лесопаркове;
- озеленени площи за **ограничено обществено ползване** - допълват зелената система, изграждат се в имотите, предназначени за жилищни, вилни, обществени, производствени, курортни и спортни сгради и комплекси;
- озеленени площи със **специфично предназначение** – гробищни паркове, ботанически и зоологически градини, дендрариуми, защитни насаждения

С приетия през юли тази година Закон за изменение и допълнение на Закона за устройство на територията (обн., Д.в. бр.65/2004 год.) законодателят предвиди особен режим за защита на озеленените площи в урбанизираните територии – **зелените площи за широко обществено ползване и зелените площи със специфично предназначение, собственост на държавата и общините, по силата на закона се обявяват за публична собственост**. Озеленените площи, които представляват **публична собственост**, не могат да бъдат продавани, преотстъпвани и обременявани с вещни тежести, както и да бъдат използвани за други цели. Съществуващите озеленени площи, представляващи публична собственост, се устройват и опазват като **защитени територии**. Парковете и градините с историческо значение и с характерно композиционно и естетическо изграждане се регистрират и се обявяват за паметници на градинско-парковото изкуство – те се устройват и опазват при спазване нормативите и на Закона за паметниците на културата и музеите.

Б. Режим на застрояване в озеленените площи

За да бъдат анализирани устройственият режим и способите за защита на зелената система, следва да се проследи нормативната уредба, свързана с:

1. Допустимост на застрояването;
2. Видове застрояване (в случаите, когато е допустимо застрояване в територии, предназначени за озеленяване);
3. Допълнителни изисквания и процедура по:
 - 3.1. Одобряване и изменение на действащия устройствен план, когато негов предмет са озеленени територии;
 - 3.2. Допълнителни изисквания в процедурата по одобряване на строителни книжа за изграждане на сгради в терени, предназначени за озеленяване;
 - 3.3. Допълнителни изисквания при приемането и въвеждането в експлоатация на нови строежи в същите територии;
 - 3.4. Допълнителни изисквания към дейността на контролните органи - специализирани общински звена по контрол върху строителството, Дирекцията за национален строителен контрол (ДНСК) и регионалните ѝ поделения.

Б.1. Допустимост на застрояването

Устройството, включително и застрояването на зелените площи и паркове, се извършва в съответствие с одобрени общи устройствени планове (ОУП) на населените

места и подробни устройствени планове (ПУП) за парковете и градините - чл. 62, ал.1 ЗУТ, като се спазват правилата и нормите на наредбата по чл.13, ал.1 ЗУТ – Наредба № 7 за правила и нормативи за устройство на отделните видове територии и устройствени зони (обн., Д.в.бр.3/2003 год.). Съгласно разпоредбата на чл. 32 от Наредба № 7 в обществените озеленени площи - паркове и градини - могат да се разполагат:

- малки покрити обслужващи обекти, изброени примерно;
- преместваеми търговски обекти, които нямат качество на недвижими имоти (чл. 56 ЗУТ) .

Тези обекти не могат да заемат повече от 1% от територията на паркове с площ над 3 ха , каквито са двата изследвани парка. За територията на София действат и специалните норми на Закона за одобрение и приложение на общия градоустройствен устройствен план на София (Обн., Изв., бр. 89 от 7.11.1961 г., изм., ДВ, бр. 29 от 10.04.1973 г., изм. и доп., бр. 41 от 10.04.1998 г., изм., бр. 1 от 2.01.2001 г., в сила от 31.03.2001 г.) и Правилника за неговото прилагане. Според чл.8 ал.1 на Правилника в устройствените зони на паркове и градини не се допуска застрояване, освен обслужващо рекреативните дейности. Според чл. 19 от същия Правилник построяването на сгради в устройствени територии, отредени за паркове и градини, се допуска само при изграждане по специфични правила и норми, установени с паркоустройствен проект, който има силата на подробен устройствен план.

Очертани са пределно допустимите стойности в такива планове относно:

- максимална плътност на застрояване – 5%
- максимална интензивност – 0,1%
- озеленена площ по регулираните поземлени имоти - не по-малко от 80%.

Тези нормативи предвиждат по-широки възможности от предвидените в чл. 32 от Наредба № 7. Съобразно нормата на § 2 от ПЗР на Правилника за прилагане на Закона за одобрение и приложение на общия градоустройствен план на София (приет с ПМС № 80 от 15.04.2002 г., обн., ДВ, бр. 43 от 26.04.2002 г., в сила от 26.04.2002 г.), при различие на правилата и нормативите по Правилника с наредбите по прилагането на ЗУТ, се прилагат правилата и нормативите по Правилника. В терени, определени с ОУП и ПУП за паркове в рамките на София, е допустимо застрояване, което се извършва съобразно особени устройствени планове, в специално одобрени за съответен парк паркоустройствени планове и се разрешава по общия ред. Компетентен орган, издаващ разрешения за това строителство, е главният архитект на София, по процедурата, уредена в ЗУТ. За Южен парк – Втора част се установи, че е одобрен подробен устройствен план, а за Борисовата градина и Южен парк – Трета част има данни, че са внесени проекти в Столичния общински съвет, но техните предвиждания засега не са известни.

Б. 2. Видове допустимо застрояване в озеленените площи

В парковете в рамките на София е допустимо застрояване на сгради и съоръжения–строежи по смисъла на ЗУТ, само с определено предназначение. Освен споменатите сгради и съоръжения за рекреационна дейност, съгласно новата разпоредба на чл. 62 ал. 7 т.3, се предвижда застрояване на спортни съоръжения и детски площадки. Тази разпоредба, създадена с цел защита на зелената система, всъщност разширява без посочени ограничения видовете обекти, допустими за построяване в парковете и градините. Разпоредбите на чл. 34 от Наредба № 7 регулират устройството на територии на културно-историческото наследство. Такива територии са т.н. „паметници на градинско-парковото изкуство”. В Разпореждане № 19/88 год. на Министерския съвет цялата територия на парка “Борисова градина” е обявена за резерват и паметник на градинско-парковото изкуство. В чл. 1 и 2 на Приложение № 1 към това Разпореждане са определени границите на резервата и на охраняваната зона. Това

налага, съобразно текста на чл. 34 ал.3 от Наредба № 7, да се изработят и одобрят отделни специфични правила и нормативи за изработване на паркоустройствения план за Борисовата градина. Тези специфични правила се приемат по особен ред – чл. 13, ал.2 ЗУТ, т.е. след задължително предварително одобряване от Националния експертен съвет, чието решение се одобрява от министъра на регионалното развитие и благоустройството. Последната информация сочи, че тези правила все още не са приети.

Б.3 Допълнителни изисквания и процедура по одобряване и изменение на действащия устройствен план, когато негов предмет са озеленени територии

Наредба № 8 за обема и съдържанието на устройствените схеми и планове (Обн. Д.в. 57/2001 год., в сила от 1 август 2001 год.) въвежда допълнителни изисквания в качеството си на специален подзаконов акт. Предвидени са изисквания за съдържанието на графичните материали и придружаващата ги информация при изработване на подробните и общите устройствени планове за териториите, предназначени за озеленяване, включително и за парковете - освен задължителните за всички планове реквизити по чл. 48 от Наредбата, в плана за устройство на поземлените имоти, които имат предназначение за озеленени площи, лесопаркове, паркове и градини, се отразяват и:

- границите,
- устройствените зони,
- конкретното предназначение и режимът на устройство на поземлените имоти

Към този план задължителен реквизит са специфични правила и нормативи по чл. 13 ал.2 ЗУТ. Плановете за регулация и застрояване на озеленените територии задължително трябва да съдържат и допълнителни данни съгласно чл. 50 от Наредба № 8, които са:

- в изходната информация - данните от картотекирането на съществуващата растителност,
- графичните материали - задължително опорен план, който съдържа заснета едроразмерна растителност и озеленени площи, тяхното местоположение, вид и граници; предварителен проект и окончателен проект

Не са известни специални нормативни разпоредби, уреждащи дейността по приемане на паркоустройствените проекти за територията на парковете, както детайлно са уредени изискванията за одобряване на инвестиционни проекти съгласно Наредба № 4 за обхвата и съдържанието на инвестиционните проекти (Обн. Д.в. бр. 51/ 2001 год.). С тази наредба планът за вертикално планиране на озеленяване на частите от поземления имот, предназначени за зелени площи в застрояваните имоти, са подробно регламентирани.

Съгласно новата разпоредба на чл. 137, ал.1, т.3, б. ”е” ЗУТ парковете и градините с площ над 1 ха са вид строежи, изискванията, за които се прилагат същите изисквания както за всички инвестиционни проекти по отношение на съдържание, процедура по възлагане и приемане.

От това следва, че при изграждане на нов парк, следва да се спазва следния ред: въз основа на действащ подробен устройствен план следва да се издаде виза за проектиране на парка, отчитаща специфичните правила и норми за съответната територия и да се изработи и одобри проект във фази: идейна, техническа, работна. След като паркът е вид строеж, неговото изграждане следва да се извършва въз основа на издадено строително разрешение и да се приложи последната фаза по чл. 177 ЗУТ за държавно приемане и въвеждане в експлоатация. Всички други дейности,

последващи това приемане и съставляващи строежи по смисъла на цитираната разпоредба на ЗУТ - ремонти, реконструкции, изграждане на нови елементи, свързани с инфраструктурата, следва да се разрешават и извършват по същия ред.

От изложеното следва, че нормативната база по одобряване изменението на проекти -градоустройствени и инвестиционни, касаещи строителството в парк, са детайлно регламентирани и компетентните органи по одобряването и контрола на тези дейности, са посочените по-горе. От това следва, че нарушаването или неспазването на правилата може да бъде санкционирано със санкциите, предвидени за незаконното строителство.

В. Статут на собствеността на озеленените площи

Въпросът е с определящо значение за разрешаването на проблемите, предмет на това изследване. Паркът като територия, отредена с ОГП по предназначение и конкретизирана с граници, съгласно подробен устройствен план, е недвижим имот, строеж по смисъла на чл. 137 ЗУТ, предназначен за широко обществено ползуване. Поради това, на основание чл. 2, ал.1, т.4 от Закона за държавната собственост, в случаите, когато парковете са предназначени за задоволяване на обществени потребности от национално значение, собствеността върху тях следва да бъде актувана като **държавна публична собственост**. А съгласно чл.2 ал.2, т.2 Закона за общинската собственост, в случаите, когато парковете са предназначени за задоволяване на обществени потребности от общинско значение, собствеността върху тях следва да бъде актувана като **общинска публична собственост**.

Не разполагаме с достатъчно данни за правата на държавата, респ. правата на общината, върху териториите на двата парка, предмет на обсъждането – съставени ли са актове за публична държавна или публична общинска собственост – за части или за целите паркове.

Известните ни данни са, че теренът на Борисовата градина в границите му от 1882 е бил изкупуван от частни стопани по времето на княз Фердинанд. Към този момент е действал Законът за принудително отчуждаване на имоти в обществена полза от 1882, съгласно който държавата е могла да отчуждава принудително имоти за обществена нужда и те са придобивали статут на публична държавна собственост.

За терените, включени в границите на Южния парк е известно, че голяма част от тях са били притежание на частни лица, но в периода 1947-1956 са били отчуждени на основание на Закона за национализация на индустриалните предприятия, ЗОЕГПНС, Закона за държавните имоти (1948 год.), Закона за планово изграждане на населените места (1949), отчасти и по ЗТСУ. Ето защо, към 1991 година по-голяма част от терените, предназначени за изграждане на Южен парк, са били държавна собственост на различни основания.

В периода от 1991 година до този момент, са в сила т.н. “реституционни” закони, съобразно които собствениците (или наследниците им) на имоти, отчуждени по реда на посочените по-горе закони, имат право да възстановят собствеността си при наличие на определени предпоставки, установени със закон. Реституционните закони предвиждат различен режим и условия за възникване правото на възстановяване. С най-голям обхват, касаещ собствеността върху Южния парк е ЗВСОНИ. Съобразно чл. 1 на този закон, с влизането му в сила, се възстановяват правата на собствениците върху имоти, одържавени на основание на изрично посочени в закона нормативни актове, които към момента на влизането му в сила се намират във владение на държавата, общините, обществените организации или на техни фирми, както и на еднолични дружества по чл. 61 ТЗ. Съобразно този закон, считано от 21.02.1992 година,

всички имоти, отчуждени по законите, упоменати в чл. 1 на ЗВСОНИ, намиращи се в границите на Южния парк, са частна собственост.

Втора група имоти са възстановени по реда на отмяна на отчуждаването, извършено от държавата преди 1992 година, по благоустройствени закони ЗПИНМ, ЗБ, ЗДС, ЗТСУ и др., в случаите, в които мероприятиято, за което са одържавени тези имоти, не е осъществено.

Трета група имоти са били внесени в ТКЗС и поради това, че към момента на образуване на тези организации, предназначението на имотите е било за земеделско ползуване, собствеността върху тях е била възстановена по ЗСПЗЗ.

Процедурите по възстановяване на собствеността са административни и компетентни органи за издаване на актове за отмяна на отчуждаване са кметовете на общините, а по ЗВСЗЗ – специализираните органи, създадени по силата на този закон - общински служби “Земя и гори”. В случаите, когато с административен акт е отказано възстановяване или отмяна на отчуждаването, заинтересованите лица имат право да обжалват отказа и да поискат възстановяването да се извърши от компетентния съд.

За да се установи точната картина на съотношението на различните видове собственост за всяка отделна територия, включена в границите, както на Борисовата градина, така и на Южния парк, във всяка от неговите части, следва да се направи отделно изследване, от което да се анализират всички съставени актове за държавна собственост за съответната територия, както и съставените актове за общинска собственост. Основа на такова изследване може и трябва да бъде създаването на цифров модел на кадастър на София, което се извършва в “Географски информационни системи” ЕАД на основание на Закона за кадастъра и имотния регистър.

Тъй като в новата разпоредба на чл. 62 ал.5 ЗУТ е предвидено, че когато в терените, предназначени за зелени площи - публична собственост, попадат терени - частна собственост, те се отчуждават по установения в закона ред. Това отчуждаване може да се предвиди **само след и въз основа на влязъл в сила подробен устройствен план** за паркове и градини и ще обхване само онези имоти, в границите на парковете, за които не се предвижда изграждане на спортни съоръжения и детски площадки. Последните, съгласно новата разпоредба на чл. 62 ал.8, не са публична собственост, освен ако към момента на одобряване на новия устройствен план, вече не са били обявени за такива по предвидения в закона ред.

При отсъствието на официални данни не може да се направи извод за точния размер на подлежащите на отчуждаване такива площи.

Г. Реституция на имоти на територията на парковете - съдебна практика

Във връзка с поставената задача да се интерпретира съдебната практика в случаите, в които със съдебни решения е възстановена собственост върху площи, попадащи в обхвата на съответните паркове, могат да се направят следните непълни изводи:

Съдебната процедура включва задължително събиране на доказателства за наличие или отсъствие на законовите предпоставки за възстановяване на собствеността. Страна в съдебните процеси по административните дела за възстановяване на собствеността винаги е административният орган, компетентен да издаде акта за възстановяване –

кмет на община, областен управител или друг държавен орган, предвиден със закон. За правилното и законосъобразно решаване на спора от съда в тези случаи основна роля има предоставянето на пълни данни за наличната информация за всеки конкретен случай, съхранявана предимно в общините и в администрацията на областния управител. За нуждите на съда тези данни се анализират от експерти - вещи лица. Съдебното решение обикновено се гради на техните заключения. Резултатът от едно съдебно дело е в пряка зависимост от усилията, които общината или държавата, като ответник, полагат за събиране на такива доказателства. Ето защо в известната ни съдебна практика има решения, които са изцяло обосновани и съответствуват на действителното положение и права на страните, както и такива, които са постановени при непълнота на доказателствата.

Д. Реституционни практики и проблеми в Южен парк и Борисова градина

Първоначалните данни, че съдебната практика по делата за реституция на имоти на територията на градските паркове е основен проблем за опазване на зелената система на столицата, не намери потвърждение в събраните в хода на изследването факти за двата парка – Борисовата градина и Южния парк. Такъв проблем е налице само по отношение на Южен парк – Трета част, но дори и там частните имоти на територията на парка са 27.83 ха или 20.79 % от общата площ в размер на 133.82 ха⁵. Имотите, възстановени с решение на съда, представляват едва 2.17 ха или 1.62 % от общата площ на парка. Всички останали имоти са възстановени с акт на административен орган – кмет на община, поземлена комисия или областния управител. Неприклучилите административни и съдебни производства за възстановяване на собственост са за площ 6.02 ха или 4.50 % от общата площ на парка.

Данните за Южен парк – Първа и Втора част, както и за Централната част на Борисовата градина, показват, че в обхвата на тези паркове няма реституирани имоти на бивши собственици.

Общият извод от събраните официални данни е, че разпореждането с имоти, част от зелената система на София, се очертава като сериозен проблем. Актуването като частна общинска собственост на терени от градските паркове, а не като публична, каквито са по предназначение, и внасянето им в капитала на търговски дружества, както и разпореждането чрез продажба или замяна на такива имоти, са най-често срещаните практики. Всички сделки са осъществени с решения на Столичния общински съвет. По този начин само от територията на Южен парк – Втора част са откъснати близо 70 дка площ, придобити от търговски дружества, върху които общината, съгласно устава на дружеството, няма контрол. За централната част на Борисовата градина това са 35 дка площ и съоръжения за общо ползване, внесени в капитала на търговско дружество, в което общината има миноритарен дял и също не може да упражнява контрол. Общинската администрация и Столичният общински съвет чрез разработване и одобряване на подробни устройствени планове на парковете, на практика дават санкция за откъсването на тези територии от градските паркове, като откриват пътя за напълно законно застрояване и унищожаване на съществуващата растителност. За тези практики на Столичния общински съвет допринася неспазването на разпоредбите на Закона за местно самоуправление и местна администрация, както и на Закона за общинската собственост и Закона за държавната собственост за актуване на озеленените площи като публична общинска или държавна собственост.

Препоръки за съхраняването на парковете и зелените площи на София

⁵ Според разработка от 14 октомври 2002 година, предоставена от Дирекция „Архитектура и градоустройство” на Столична община.

А. Прилагане на действащото законодателство

Създава се впечатление, че институциите, ангажирани с опазването на зелената система на София, не прилагат действащото законодателство. Очертават се няколко основни области за промяна, за които могат да се предложат конкретни препоръки, лесно приложими на практика и неангажиращи значителни усилия и финансов ресурс.

А.1. Регистър на озеленените площи. Инвентаризация на актовете за държавна и общинска собственост, съставени за имотите, попадащи на територията на зелената система на София. Съставяне на актове за публична общинска/държавна собственост.

Кметът на Столична община, Столичният общински съвет, областният управител на София-град и министърът на регионалното развитие и благоустройството следва да изпълнят задълженията си по Закона за общинската собственост, Закона за държавната собственост, Закона за кадастъра и имотния регистър и Закона за устройство на територията.

За тази цел предлагаме да бъдат предприети следните действия:

А.1.1. Кметът на Столична община, в изпълнение на задължението си по чл. 63 ал.1 ЗУТ, да организира съставянето на публичен регистър на озеленените площи на територията на Столична община, като:

- Издаде заповед за създаване на Работна група за съставяне на публичен регистър на озеленените площи, като определи представители от администрацията на Столична община и включи равен брой представители, определени от Столичен общински съвет, областния управител на София-град, Районна инспекция „Околна среда” и неправителствените организации, представени на кръглата маса;
- Да определи срок (*например* – не повече от 6 месеца) за съставяне на регистъра по чл. 63 ал.1 ЗУТ със заповедта за създаване на работната група;
- Да разпорежи на общинската администрация – Дирекции „Зелена система” „Архитектура и градоустройство”, „Общински кадастър”, „Общинска собственост”, „Правна”, звеното по чл. 29а ал.2 ЗМСМА, обслужващо СОС, и районните кметове да предоставят необходимата за работата на групата информация, като определи по един служител от гореизброените административни звена за технически сътрудник на Работната група.

А.1.2. Работната група за съставяне на публичен регистър на озеленените площи:

- Да състави публичен регистър за озеленените площи по следния образец:
 - ✓ местонахождение и идентификатор на имота по чл. 60 ЗКИР – квартал, планоснимачен номер, планоснимачен район
 - ✓ площ
 - ✓ граници
 - ✓ предназначение - вид на озеленяването – за широко обществено ползване, за ограничено ползване, със специфично предназначение
 - ✓ вид собственост - частна или публична
 - ✓ собственик на имота

- ✓ актът, от който собственикът черпи правото си/ основание за собственост
 - ✓ номерът и датата на нотариалния акт или на друг акт по чл. 112 от Закона за собствеността, подлежащ на вписване, както и датата на вписването
 - ✓ дълготрайни декоративни дървета
 - ✓ дървета с историческо значение
- Да извърши инвентаризация на съставените актове за държавна и общинска собственост върху терените, находящи се на територията на градските паркове в София;
 - Да представи доклад на областния управител, на кмета на Столична община и на общинските съветници от Столичен общински съвет с информация за озеленените площи, за които не са съставени актове за държавна или общинска собственост. В доклада да се посочи предназначението на тези площи - за широко обществено ползване, за ограничено ползване, със специфично предназначение - за да се съставят актове за публична или частна държавна/общинска собственост според предназначението.

А.1.3. Областният управител да осигури на Работната група преписи от актовете за държавна собственост върху имотите, попадащи в озеленените площи на столицата.

А.1.4. Кметът на Столична община и областният управител на София-град да разпоредят на службите "Общинска собственост" и "Държавна собственост" да изпратят незабавно преписи от съставените актове за държавна или общинска собственост и в 7-дневен срок от издаването за всеки новосъставен акт на службата по кадастъра по местонахождението на имотите, както и на службата по вписване. Съгласно разпоредбата на чл.112 б."а" ЗС тези актове подлежат на вписване/регистрация в Службата по вписванията към Агенцията по вписванията и това е гаранция за тяхната публичност. По този начин може да се изясни за кои терени съществуват актове за публична държавна/общинска собственост, както и актове, удостоверяващи право на собственост на частни лица.

А.1.5. Столичният общински съвет да приеме решение за изваждане на имотите, общинска собственост, които са част от територията на озеленените площи, от капитала на търговските дружества с общинско участие, в които има контрол върху вземането на решения, и изпрати препис от решението на областния управител и кмета на Столична община. Според предназначението на тези имоти, **кметът на общината** да разпореди да се съставят актове за **публична общинска собственост**.

А.1.6. Кметът на Столичната община и областният управител на София-град в едномесечен срок да съставят актове за публична общинска/държавна собственост за имотите на територията на градските паркове, предвидени за широко обществено ползване и за зелените площи със специфично предназначение, собственост на държавата и общините, които ex lege, по силата на чл. 61 ал. 4 ЗУТ, са обявени за публична собственост.

А.1.7. Министърът на регионалното развитие и благоустройството съгласно разпоредбата на чл. 63 ал.4 ЗУТ (ДВ, бр.65 от 2003 год.) да издаде наредба за опазване и поддържане на озеленените площи и декоративната растителност в урбанизираните територии.

А.2. Нормотворческа и контролна дейност на Столичния общински съвет

A.2.1. Столичният общински съвет да разработи и приеме Концепция за ефективно управление на общинската собственост и Програма за прилагането ѝ с конкретни срокове за приемане нормативни актове - нови наредби за общинската собственост, за опазване и управление на зелената система на Столичната община, за реда за участие и управление на дяловете на Столичната община в търговските дружества.

A.2.2. Столичният общински съвет и Столичната община да организират публично обсъждане с участието на всички заинтересувани страни на проектите за Подробни устройствени планове на Южен парк - Трета част и на Борисовата градина, които според общински съветници са внесени за разглеждане през септември 2004 година.

A.2.3. Столичният общински съвет, за да инициира обществено обсъждане на финансирането на зелената система като бюджетен приоритет, в едномесечен срок да разработи и приеме процедури за оповестяване и публично обсъждане на проекта на общинския бюджет. Така ще изпълни изискванията на Закона за общинските бюджети, изискващ от кмета да публикува проекта за бюджет, да организира публично обсъждане и да внесе в общинския съвет протокол от това обсъждане заедно с проекта за бюджет за 2005 година. Да се даде възможност на гражданските организации, представени на кръглата маса, да участват в обсъждането на приоритетите в бюджета на Столичната община за 2005 година и да дадат предложения за източниците и размера на средствата, предвидени за опазване и поддържане на зелената система на София.

A.2.4. Столичният общински съвет да разработи и приеме наредбите за приложение на Закона за устройство на територията, възложени му с конкретни разпоредби на ЗУТ.

A.2.5. Столичният общински съвет може да предприеме действия за въвеждане на стандарти за документооборота и вътрешния контрол в Столична община, за да осигури ефективна деловодна дейност и достъп на гражданите до публичната информация за парковете и зелените площи на София.

A.2.6. Достъпът до информация може да бъде осигурен като се изпълняват разпоредбите на Закона за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА), Закона за общинските бюджети, Закона за достъп до информация. Тези закони изискват бюджетът на общината да бъде публикуван и да е публично достъпен за гражданите. Съгласно чл. 22 ЗМСМА всички актове на общинския съвет се довеждат до знанието на населението чрез средствата за масово осведомяване и/или Интернет.

A.3. Публично-частни партньорства. Общински търговски дружества.

Различните форми на публично-частни партньорства могат да бъдат инструмент за подобряване на ефективността на управлението на зелената система на столицата и източник за допълнително финансиране. Задължително условие е те да бъдат осъществявани по напълно открит и прозрачен за гражданите на София начин. Липсата на ясни общински политики за ефективно управление на общинската собственост в интерес на местната общност, са довели до разрушаване на доверието в органите на местната власт, проява на което са протестите на гражданските организации.

A.3.1. Препоръчва се да се направи специално проучване и анализ на съществуващите практики, за да се установи до каква степен досегашната практика за учредяване на дружества с общинско участие, в което са апортирани терени от територията на градските паркове, е в интерес на местната общност. Общинският съвет следва да приеме политика за апортирането на общинска собственост в капитала на търговски

дружества за осъществяване на конкретни проекти в интерес на местната общност. Такива участия трябва да бъдат предмет на обществена дискусия.

A.3.2 Трябва да се направи проучване за това каква форма - общинско предприятие по Закона за общинската собственост или търговско дружество по Търговския закон - трябва да се използва при управлението на обществените паркове. При създаване на търговски дружества с общинско участие по Търговския закон да се следват принципите за икономическа ефективност и се поставя цел за реализиране на печалба за осигуряване на допълнителни приходи в общинския бюджет.

В. Съхраняване и поддържане на зелената система на Столична община

- Чрез инструментите на градоустройственото планиране да се запази основното предназначение на парковете за отдих, като основни елементи от зелената система на София.
- Да се разработят, представят за публично обсъждане и приемат подробни устройствени планове (ПУП) на съществуващите градски паркове и градини, с които да се определят границите, предназначението и правния статут на отделните части на територията на парка. Подробният устройствен план има пряко правно действие по отношение на застрояването и разпореждането със собствеността и поради това е от изключително значение подробните планове за градските паркове да бъдат оповестени и предложени за обсъждане на гражданите на столицата.
- Реституираните имоти в неизградените паркове, предвидени по проекта на ОУП, да се разполагат по периферията на територията за обслужващи дейности в рамките на нормативно регламентирани проценти за застрояване. На базата на структурната схема и изработване на подробен устройствен план да се оформят паркови урегулирани поземлени имоти (УПИ) със съответни специфични параметри и допустими дейности, съобразени с разпоредбите на ЗУТ.
- Да се осъществява професионално поддържане на зелената система от ландшафтни архитекти и градинари с необходимата професионална подготовка, като се прилагат нови технологии на градинско-парковото изкуство.

С. De lege ferenda – предложения за законодателни промени

С.1. Законопроект за одобряване и прилагане на общия устройствен план на Столична община (ЗОПОУПСО) и Закон за устройство на територията (ЗУТ)

В момента е в ход процедурата по съгласуване в Министерския съвет на проект за нов Закон за одобряване и прилагане на общия устройствен план на Столична община, внесен от министъра на регионалното развитие и благоустройството⁶.

Общият устройствен план на София е приет от Столичния общински съвет с Решение № 1 от 06.08.2003 г. и допълнен с решение № 117 от 13.10.2003 година. Общински съветници твърдят, че не са им били предоставени текстът на законопроекта и приложенията към него, а само графичният материал.

⁶ Екипът на ИМС разполага с текста на проектозакона, любезно предоставен от Дирекция „Архитектура и благоустройство” на Столична община.

Законопроектът следва да бъде предоставен за публично обсъждане, тъй като не е предвиден в приетата и публикувана Законодателна програма на Министерския съвет за 2004 година.

Съгласно чл. 9, ал.1 т.1 от този законопроект, елемент от зелената система на София са устройствени зони, една от които е “Зона за градски паркове и градини”. Предмет на публично обсъждане следва да бъде дали не е по-уместно градските паркове да се отделят в самостоятелна устройствена зона, тъй като режимът на собствеността на парковете е различен. Следва да се дефинира понятието „градски парк” с оглед отграничаването му от понятията “градина” и „национален парк” и това да обосновава различния правен режим.

Това е особено важно, тъй като в изричен текст на законопроекта се допуска промяна на устройствената зона за градски парк в друг вид устройствена зона и терени от зелената система (чл.10, изречение второ на законопроекта). Класификацията на устройствените зони по чл. 8 на законопроекта разделя зоните на 6 групи, една от които е група “Устройствени зони за обществено обслужване”. В предложения законопроект не съществува коректна връзка между обозначенията в смисъл, че зоната за градски паркове и градини е вид зона за обществено обслужване.

Разпоредбата на чл.12 от законопроекта цели въвеждане на специален режим на застрояване в озеленените площи в София, различен от общия режим, предвиден с последните изменения на Закона за устройство на територията, тъй като ЗОПОУПСО е специален закон по отношение на ЗУТ - при конкуренция между нормите на двата акта, се прилага специалния закон. Повод за тези законодателни промени през 2004 година бяха конкретни практики на Столична община, предизвикали протести на гражданските организации. Предложената от вносителите норма разширява възможностите за застрояване в територията на зелената система в София и цели да промени намерението на законодателя за въвеждане на строг ограничителен режим на застрояването в парковете в столицата.

Препоръката на екипа е предложеният текст в проектозакона да отпадне, за да се прилага разпоредбата на чл. 62, ал.7 ЗУТ. Да се предложи легална дефиниция за „спортно съоръжение” чрез допълнение на ЗУТ, като се определят императивно параметрите и функциите на съоръженията за спорт, които е допустимо да се строят в озеленените площи.

Предложението на екипа е да се допълни ЗУТ, като се разработят норми, които да регулират осъществяването на устройствен контрол, тъй като сега законодателят е предвидил само строителен контрол, но той в много от случаите се обезсмисля, тъй като с частични изменения в устройствените планове, се преодоляват строителни забрани и ограничения, предвидени със закон или приети с решение на общинския съвет – пример за това е строежът в Южен парк – Втора част, който се осъществява, въпреки наложения с Решение 117/2003 година на СОС мораториум върху строителството на територията на градските паркове.

Специално внимание и коментар изискват нормите в Глава V „Изменения на Общия устройствен план” на законопроекта – чл. 27, ал.2 допуска, в изпълнение на правителствени спогодби, изменение на ОУП на Столичната община да се извършва само с решение на Министерския съвет, без да се открива производство за изменение на плана. Предложеният текст дава възможност да се открива процедура за проучване от специализираните ведомства, при пренебрегване изискването за публичност и обществено обсъждане. Това ограничава възможността за контрол, вкл. и от законодателния орган - Народно събрание, в чиито правомощия е предоставено одобряването на плана. От това следва, че актът за откриване на процедура за

изменение не подлежи на обнародване в Държавен вестник. За проведеното изменение няма да са в течение заинтересованите лица, както и обществеността, вкл. и органите на общината, които упражняват правото на собственост върху терените, и на които е възложено изграждането и опазването на парковете. Това означава, че тази промяна няма да бъде обект на обществено обсъждане съгласно чл. 30, ал.2 от законопроекта. Всичко това поставя и въпроса за съответствието на предложения текст с разпоредбите на Конституцията.

С.2. Законопроект за изменение и допълнение на Закона за общинската собственост и Законопроект за изменение и допълнение на Закона за държавната собственост

Необходима е законодателна промяна на всички текстове, регулиращи процедурата по съставяне, съхраняване и публичността на актовете за държавна и общинска собственост, като :

- съставянето на актовете за държавна/общинска собственост да се обвърже със задължителен срок
- неспазването на този срок да ангажира административно-наказателната отговорност на длъжностните лица, оторизирани със съставянето на актовете
- съставянето на актовете задължително да се придружава от скица, като описанието на имота задължително да съответства на действащия кадастрален план и подробен устройствен план (ПУП)
- да се предвиди задължение за кмета на общината за организиране на единен публичен регистър на общинската собственост, обвързано с конкретен срок за изпълнение и санкции при неизпълнение
- да се предвиди задължение за кмета на общината за създаване на специализирана кадастрална карта по смисъла на чл. 30 Закона за кадастъра и имотния регистър, която, особено за териториите, предназначени за паркове, трябва да е предмет на неограничен публичен достъп.

Моментът за такива промени е подходящ, тъй като в Народното събрание се обсъждат изменения и допълнения на Закона за общинската собственост и на Закона за държавната собственост.